

УДК 341

РЕФОРМА ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЫ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН В СОВРЕМЕННЫХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ УСЛОВИЯХ: КОМПАРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ

© 2024 г. Дж. И. Сафаров

Администрация Президента Республики Узбекистан, г. Ташкент

E-mail: si_jaxongir@mail.ru

Поступила в редакцию 30.11.2023 г.

Аннотация. В статье анализируются тенденции, связанные с совершенствованием места и роли верхней палаты парламента в условиях конституционно-правовых реформ, проведенных в Узбекистане и государствах Центральной Азии. Изучается опыт реформирования парламента в Центрально-Азиатском регионе. Рассматриваются вопросы о предстоящих задачах по совершенствованию законодательства о Сенате Олий Мажлиса с учетом норм и положений обновленной Конституции Республики Узбекистан. Выдвинуты конкретные предложения и рекомендации о существующих проблемах в этой сфере и путях их решения.

Ключевые слова: конституционно-правовые реформы, Конституция Республики Узбекистан, парламента, верхняя палата, Сенат, полномочия, парламентакий контроль, законотворчества, статус члена парламента, территориальная представительства.

Цитирование: Сафаров Дж. И. Реформа верхней палаты парламента Республики Узбекистан в современных конституционно-правовых условиях: компаративно-правовой анализ основных тенденций // Государство и право. 2024. № 6. С. 137–144.

DOI: 10.31857/S1026945224060125

REFORM OF THE UPPER HOUSE OF THE PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN IN MODERN CONSTITUTIONAL AND LEGAL CONDITIONS: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE MAIN TRENDS

© 2024 J. I. Safarov

Administration of the President of the Republic of Uzbekistan, Tashkent

E-mail: si_jaxongir@mail.ru

Received 30.11.2023

Abstract. The article analyzes trends related to the improvement of the place and role of the upper house of parliament in the context of constitutional and legal reforms carried out in Uzbekistan and the Central Asian States. The experience of reforming parliaments in Central Asia and the Asian region is being studied. The issues of the upcoming tasks to improve the legislation on the Senate of the Oliy Majlis, taking into account the norms and provisions of the updated of the Constitution of the Republic of Uzbekistan, are being considered. Specific proposals and recommendations have been put forward on existing problems in this area and ways to solve them.

Key words: constitutional and legal reforms, Constitution of the Republic of Uzbekistan, parliament, upper house, Senate, powers, parliamentary control, lawmaking, status of a member of parliament, territorial representation.

For citation: Safarov, J.I. (2024). Reform of the Upper house of the Parliament of the Republic of Uzbekistan in modern constitutional and legal conditions: comparative legal analysis of the main trends // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 6, pp. 137–144.

Конституционные реформы, завершившиеся принятием в 2023 г. новой редакции Конституции Республики Узбекистан, занимают важное место в прогрессе Республики Узбекистан. Значимость и необходимость конституционных реформ широко освещались учеными-правоведами, при этом полагаем верным объяснение в них данных реформ основными тезисами о необходимости «гармонизации Конституции исходя из современных тенденций развития государственности и политической ситуации в мире»¹, «укрепления конституционно-правового статуса новых общественных отношений, возникших в результате реформ, осуществленных в последние годы развития нашей страны»².

Вместе с тем конституционные реформы — это важный процесс в развитии каждого государства, который происходит вместе с глубоким реформированием общественных отношений. Как отмечают ученые в сфере конституционного права, «даже частичное изменение конституционного текста может стать причиной серьезного пересмотра конституционно-правовых институтов, перехода страны на новый путь конституционного развития»³.

Действительно, в результате принятия в Республике Узбекистан на референдуме 30 апреля 2023 г. Конституции в новой редакции политическая и управленческая система государства обновилась. Масштаб данных конституционных реформ свидетельствует о том, что обновленная Конституция дала начало нового этапа конституционного развития государственности.

Конституционные реформы кардинальным образом реформировали фундаментальные, базовые институты государственного и общественного строительства — конституционный строй, основы народовластия, основные права и свободы человека и гражданина, общество и личность, организация государственной власти, в том числе статус парламента, президента, правительства, систему управления государственной властью на местах.

В результате конституционных реформ создана базирующаяся на принципе «личность — общество — государство» и создающая платформу для ее дальнейшего развития обновленная конституционная

основа. Такие конституционные изменения, в свою очередь, станут толчком для возникновения новых государственно-правовых и политико-правовых ценностей.

В системе конституционных реформ важное значение имеет демократизация государственной власти и управления, в том числе совершенствования деятельности верхней палаты парламента.

Большинство осуществляемых в мире конституционных реформ характеризуются такими изменениями, как повышение роли парламента в жизни общества и государства, передача части полномочий главы государства парламента, повышение ответственности правительства перед парламентом⁴. Конституционные изменения, произошедшие в Республике Узбекистан, не являются исключением, в ходе данных реформ было пересмотрено место основных институтов государственности — парламента, президента, правительства в общественно-политической жизни, модернизирована политическая система, существенно укрепились стабильность конституционно-правовых институтов, гарантии парламентаризма, расширены контрольные полномочия парламента, обеспечены поэтапность, непрерывность конституционных процессов.

Обновленной Конституцией были пересмотрены полномочия палат Олий Мажлиса, в том числе Сената. В качестве основных направлений этих изменений можно указать следующие:

во-первых, в целях устранения дублирования и параллелизма в деятельности двух палат, в том числе при выполнении ими контрольных функций, **уточнена сфера ответственности каждой палаты**. Закреплено, что к компетенции Законодательной палаты (ст. 94) относятся вопросы формирования Правительства и контроля его деятельности, исполнения Государственного бюджета, а вопросы об интересах регионов и их развитии, утверждения указов о создании новых министерств находится в компетенции Сената (ст. 95). Следует отметить, что ранее указанные вопросы были отнесены к совместным полномочиям палат Олий Мажлиса, и соответственно осуществлялось обеими палатами, что создавало излишнюю нагрузку на исполнительную власть.

Также усилены совместные полномочия палат Олий Мажлиса, так институт парламентской проверки, являющийся значимой формой парламентского контроля, специально закреплен в Конституции в качестве совместной компетенции палат Олий Мажлиса (ст. 93);

во-вторых, полномочия Сената были значительно расширены. В частности, если в прежней редакции Конституции были предусмотрены лишь

¹ Саидов А.Х. Янги Ўзбекистон ҳамда конституциявий ислохотлар // The Constitution of the Republic of Uzbekistan is the Glorification of Human Dignity, the Guarantee of Our Free and Prosperous Life: Republican Scientific and Practical Conference. Тошкент, 2022. Б. 6.

² Мамажонов Д. Конституциявий ислохотлар — халқ манфаатининг асосий мезони // Oriental Renaissance: Innovative, educational, natural and social sciences. 2022. Vol. 2 (10). Б. 690.

³ Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В. Конституционная реформа в Республике Казахстан: тенденции и перспективы развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3. С. 143, 144.

⁴ См.: там же.

14 полномочий Сената, то в обновленной Конституции определены **18** полномочий Сената (ст. 95). К полномочиям Сената дополнительно отнесены заслушивание отчетов руководителей дипломатических и иных представительств государства, содействие представительным органам государственной власти на местах, отмена их решений в случае несоответствия их нормам законодательства и др.;

в-третьих, исходя из новых задач, поставленных перед Сенатом, были внедрены рекомендации по его **превращению в компактное, служащее народу ведомство, представляющее интересы регионов**. В частности, число сенаторов сокращено со 100 до 65, при этом от каждого региона поровну избираются четыре сенатора (ранее по шесть сенаторов), число сенаторов, назначаемых президентом, сократили с 16 до 9 лиц⁵ (ст. 92);

в-четвертых, были пересмотрены механизмы **участия Сената в законотворческой деятельности**.

В частности, были установлены **временные рамки** этого процесса, согласно которым законы, направленные Законодательной палатой, должны быть рассмотрены Сенатом в течение 60 дней (ранее такая процедура не предусматривалась). В случае, если Сенат в этот срок не примет решения об одобрении или отклонении закона, закон направляется Законодательной палатой Президенту Республики Узбекистан для подписания и обнародования (ст. 99).

Еще одна важная новация, Сенату также предоставлено полномочие вносить **законодательные предложения** в Законодательную палату в порядке законодательной инициативы (ст. 98). Полагаем, что законодательная инициатива является новым конституционно-правовым институтом, и нуждаются в уточнении с точки зрения детального законодательного закрепления требований к порядку оформления законодательных предложений.

В п. 17 ст. 95 обновленной Конституции также определяется, что при роспуске Законодательной палаты Сенат **выполняет полномочия Олий Мажлиса Республики Узбекистан по принятию законов** (за исключением Конституции и конституционных законов). Данное полномочие также является новым для правовой системы Узбекистана, считаем, что в законодательстве следует подробно уточнить процедуры его реализации;

в-пятых, были дополнительно усилены **контрольные функции** Сената за деятельностью правоохранительных органов, а также специальных служб, в том числе за счет расширения полномочий Сената в процессе избрания должностных лиц и передачи Сенату некоторых полномочий президента.

В частности, в обновленной Конституции введена практика, согласно которой кандидатуры на пост Генерального прокурора Республики Узбекистан, председателя Счетной палаты Республики Узбекистан прежде рассматриваются в Сенате, а после одобрения назначаются Президентом РУз (ч. 2 ст. 95). Если прежде назначение на должность и увольнение Генерального прокурора, председателя Счетной палаты осуществлялось на основании Указа Президента РУз, отныне они избираются Сенатом по представлению президента.

В целях укрепления парламентского контроля за деятельностью специальных служб определяется порядок назначения кандидатуры на должность председателя Службы государственной безопасности Президентом РУз после проведения консультаций с Сенатом (ч. 3 ст. 95). По прежнему порядку Сенат ограничивался лишь утверждением указов о назначении на должность и освобождении от должности председателя Службы государственной безопасности, т.е. не имел возможности реального влияния на выбор кандидатуры. Напротив, он работал по факту, отныне он будет иметь возможность оказывать ранее воздействие.

В целях обеспечения подлинной независимости судебной власти была внедрена (ч. 1 ст. 95) система избрания Сенатом всех членов Высшего судейского совета (ранее Сенатом избирался лишь председатель Высшего судейского совета).

Кроме того, в компетенцию Сената также передан вопрос утверждения Указа Президента РУз о назначении главы Агентства по противодействию коррупции, которое ранее утверждалось непосредственно главой государства (ч. 1 ст. 95).

Эти процессы, конечно, помимо расширения полномочий Сената в управлении государством являются доказательством того, что парламент состоит из народных представителей, в процессе формирования органа государственного управления расширяется участие граждан не напрямую, а косвенно, через своих представителей⁶;

в-шестых, уточнены и усилены **контрольные полномочия** Сената в сфере внешней политики. В частности, ранее Сенат был полномочен по представлению Президента РУз назначать и освобождать от должности «дипломатических и иных представителей Республики Узбекистан в зарубежных странах». Однако в данном случае понятие «иные представители» было неясным, поскольку в консульских учреждениях имеется много должностей, не все из которых требуют участия президента и Сената при их назначении на должность (или освобождении от должности).

⁵ См.: Норбобоев Б.Ж. Конституциявий ислохотларнинг мазмун-моҳияти // Oriental Renaissance: Innovative, educational, natural and social sciences. 2023. Vol. 3 (4). Б. 862, 863.

⁶ См.: Полвонов Ш. Конституциявий ислохотлар: Сенат ваколатлари кенгайтирилади // "Adolat" ijtimoiy-siyosiy gazetasi — <https://adolat24.uz/?p=24843>

Исходя из этого, в новой редакция Конституции устранена эта неопределенность, в частности, определено, что Сенат по представлению Президента РУз назначает и освобождает от должности «**руководителей** дипломатических и иных представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах и при международных организациях» (п. 4 ст. 95).

Вместе с тем на уровне Конституции было закреплено полномочие Сената **заслушивать отчеты** руководителей дипломатических и иных представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах и при международных организациях по вопросам их деятельности (ч. 9 ст. 95), предусмотренные Законом «О парламентском контроле» (ст. 10³);

в-седьмых, Сенат как палата регионального представительства получила широкие конституционные полномочия в отношении представительных органов государственной власти на местах. В частности, Сенат вправе **оказывать содействие** представительным органам государственной власти на местах **в осуществлении ими своей деятельности**, а также **отменять решения** представительных органов государственной власти на местах в случае несоответствия их нормам законодательства (ч. 11, 12 ст. 95).

В целях эффективной организации исполнения этих полномочий после конституционных реформ в аппарате Сената был создан Центр изучения деятельности местных представительных органов;

в-восьмых, определены некоторые организационно-правовые процедуры, связанные с Сенатом и его председателем. Так, в отношении Председателя Сената введено ограничение на избрание (назначение) более двух сроков подряд (ст. 101), аналогичное для некоторых высших должностных лиц (спикера Законодательной палаты, председателей Верховного суда и Высшего судейского совета, их заместителей, Генерального прокурора, председателя Центральной избирательной комиссии, хокимов).

Кроме того, Сенату предоставляется полномочие самороспуска, для осуществления этой процедуры необходимо принять решение большинством не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов (ч. 2 ст. 95).

В государствах Центральной Азии действуют однопалатные (Кыргызстан, Туркменистан) и двухпалатные (бикамеральные) (Узбекистан, Казахстан, Таджикистан) парламенты. При этом, нижние палаты в качестве палаты народного представительства формируются, как правило, путем прямых выборов, а верхняя палата, как палата регионального представительства, формируется путем косвенных выборов⁷.

⁷ См.: Чиркин В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. М., 2015.

В этой связи следует отметить, что последние пять лет в государствах Центральной Азии прошли вместе с широкомасштабными конституционно-правовыми реформами. Реализуемые в государствах Центральной Азии конституционно-правовые реформы также в той или иной степени были связаны с деятельностью верхней палаты законодательной власти.

В государствах Центральной Азии двухпалатные парламенты действуют с 1995 г. в *Казахстане* (Сенат и Меджлис), с 1999 г. в *Таджикистане* (Палата представителей и Национальный Совет), а также с 2005 г. в *Узбекистане* (Законодательная палата и Сенат). В Туркменистане созданная в 2021 г. верхняя палата парламента (Народный совет) по итогам конституционных реформ 2023 г. была отделена от парламента и объявлена (независимым) высшим органом народной власти.

Проведем сравнительно-правовой анализ деятельности верхних палат парламентов Узбекистана, Казахстана и Таджикистана по нескольким критериям.

Во-первых, количество членов верхней палаты и срок полномочий. Верхняя палата парламента состоит из 33 (Таджикистан), 50 (Казахстан) и 65 (Узбекистан) депутатов.

В частности, в *Казахстане* Сенат состоит из 50 депутатов, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы избираются путем косвенных выборов (через маслихаты). 10 членов Сената назначаются президентом. Срок полномочий депутатов Сената — шесть лет (нижняя палата избирается на пять лет), половина из них переизбирается каждые три года. Следует отметить, что хотя число депутатов Сената в Казахстане невелико, **все** они осуществляют деятельность **профессионально (на постоянной основе)**.

В *Таджикистане* верхняя палата парламента — Милли Меджлис состоит из 33 сенаторов, 25 из которых избираются поровну от всех административно-территориальных единиц путем косвенных выборов (на совместных заседаниях местных депутатов). **восемь** членов Милли Меджлиса назначаются президентом. Срок полномочий Милли Меджлиса аналогичен нижней палате, т.е. пять лет. В Таджикистане верхняя палата парламента, как и в Узбекистане, действует по принципу созыва.

Во-вторых, требования, предъявляемые к членам верхней палаты. В *Казахстане*, чтобы стать депутатом Сената, требуется достижение лицом возраста 30 лет, наличие высшего образования и стажа работы не менее пяти лет, постоянное проживание на соответствующей территории не менее трех лет. В *Таджикистане* депутатом Милли Меджлиса может быть любой гражданин, достигший 25 лет и имеющий высшее образование. В *Узбекистане* членом Сената

может стать гражданин, достигший 25 лет и постоянно проживающий на территории Узбекистана не менее пяти лет.

В-третьих, количество комитетов верхней палаты. В верхней палате Казахстана и Таджикистана действуют шесть комитетов, а в Узбекистане — 10 комитетов.

В частности, в Сенате *Казахстана* действуют Комитет по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам, Комитет по финансам и бюджету, Комитет по международным отношениям, обороне и безопасности, Комитет по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, Комитет по социально-культурному развитию и науке, Комитет по аграрным вопросам, природопользованию и развитию сельских территорий. В Сенате Казахстана также имеются Совет сенаторов, Совет по взаимодействию с местными представительными органами (маслихатами) и Совет по инклюзии.

Следует отметить, что еще одной особенностью Сената Казахстана, не встречающейся в парламентаризме Узбекистана и Таджикистана, является то, что не менее 15 депутатов Сената вправе объединиться в **депутатскую группу** (за исключением объединения по партийному принципу). В верхней палате депутатская группа регистрируется в бюро Сената и извещает о своем решении Председателя Сената. Внутренняя деятельность депутатской группы организуется ею самостоятельно. Депутатская группа в Сенате имеет право распространять подготовленные ею материалы среди депутатов через бюро Сената, получать гарантированное слово на переговорах. В настоящее время в Сенате Казахстана действуют две депутатские группы.

В Милли Меджлисе *Таджикистана* созданы Комитет по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, конституционных основ и законности, Комитет по аграрным вопросам, занятости населения и экологии, Комитет по социальным вопросам, здравоохранению, науке и духовности, культуре и политике в отношении женщин в обществе, Комитет по сотрудничеству между Милли Меджлисом и Палатой представителей, органами исполнительной власти, политическими и общественными объединениями, средствами массовой информации, а также межпарламентским связям, Комитет по экономике и коммуникациям, Комитет по надзору над государственными программами.

В Сенате *Узбекистана* созданы Комитет по вопросам международных отношений, внешнеэкономических связей, иностранных инвестиций и туризма, Комитет по вопросам бюджета и экономических реформам, Комитет по судебным-правовым вопросам и противодействию коррупции, Комитет по вопросам обороны и безопасности, Комитет по вопросам

науки, образования и здравоохранения, Комитет по аграрным и водохозяйственным вопросам, Комитет по вопросам молодежи, культуры и спорта, Комитет по вопросам женщин и гендерного равенства, Комитет по вопросам развития региона Приаралья и экологии, и Комитет по вопросам информационной политики и обеспечения открытости в государственных органах.

В-четвертых, полномочия верхней палаты. В *Казахстане* к абсолютным полномочиям Сената относятся избрание и освобождение от должности председателя и судей Верховного суда (по представлению Президента РК), принятие их присяги, избрание и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека (по представлению Президента РК). Президент дает согласие на назначение на должность председателя Национального банка, Генерального прокурора, председателя Комитета национальной безопасности, Председателя Конституционного суда, Председателя Высшего совета судей, лишения неприкосновенности Генерального прокурора, Председателя Верховного суда и судей, Уполномоченного по правам человека. Кроме того, в период досрочного прекращения полномочий нижней палаты и временной неспособности к функционированию он выполняет функции парламента по принятию конституционных законов и законов. В Казахстане депутаты Сената имеют право законодательной инициативы. Сенат Казахстана обладает полномочием по проведению «Правительственного часа»⁸. В Республике Узбекистан проведение «правительственного часа» входит в исключительную компетенцию Законодательной палаты.

Еще одно изменение, внесенное в 2019 г. в законодательство о деятельности Сената Казахстана, которое связано с участием должностных лиц в заседаниях Сената. Согласно ему, на заседаниях рабочих групп Сената принимают участие директора департаментов или председатели комитетов; на заседаниях комитетов — заместители руководителей; на заседаниях Сената — участвуют первые заместители руководителя или по решению руководства Сената руководители государственных органов.

В *Таджикистане* полномочия между палатами парламента разделены. В частности, создание, изменение или ликвидация административно-территориальных единиц, избрание и отзыв (по представлению президента) судей и руководителей высших органов судебной власти, решение вопроса о лишении их права неприкосновенности, а также дача согласия на назначение и освобождение

⁸ Абайдельдинов Е.М. Конституционная реформа и вопросы совершенствования парламентского мониторинга в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства РК. 2017. № 1 (46). С. 66.

от должности Генерального прокурора и его заместителей, входит в компетенцию Милли Меджлиса.

В *Узбекистане* определены 18 исключительных конституционных полномочий Сената, семь из которых реализуются во взаимодействии с Президентом РУз, т.е. являются полномочиями в форме реагирования (избрание, утверждение, проведение консультаций, назначение) на представление, предложение или акт Президента РУз.

Следует отметить, что в обновленной Конституции впервые был введен институт консультаций, в соответствии с которым, Сенат проводит консультации по кандидатуре на должность председателя Службы государственной безопасности, предложенной Президентом РУз. Вместе с тем, полагаем, что вопрос формы и порядка проведения консультаций в действующем законодательстве должен быть точно определен.

В обновленной Конституции предусматриваются полномочия Сената по участию в назначении (выборах) должностных лиц в отношении 10 государственных органов (Конституционный суд, Верховный суд, Высший судейский совет, Антикоррупционный орган, Антимонопольный орган, Генеральный прокурор, Счетная палата, Служба государственной безопасности, Центральный банк, дипломатические и иные представительства в зарубежных государствах и международных организациях).

В обновленной Конституции также предусматривается заслушивание отчетов должностных лиц трех государственных органов (Генерального прокурора, председателя Центрального банка, глав дипломатических и иных представительств в зарубежных государствах и международных организациях).

В-пятых, участие верхней палаты в законотворческом процессе также имеет свои особенности.

В частности, в *Казахстане* участие Сената в законотворческом процессе имеет определенные временные пределы. Так, закон, принятый нижней палатой, должен быть рассмотрен Сенатом в течение 60 дней. Законы, не рассмотренные в этот срок, считаются принятыми парламентом и вносятся президенту на прямую.

Кроме того, принятый нижней палатой закон рассматривается в Сенате в двух чтениях, по его итогам закон может быть одобрен или отклонен в целом или по отдельным статьям и возвращен в нижнюю палату. В подобном случае Сенат может предложить нижней палате свою редакцию по отдельным статьям закона.

Сенат Казахстана имеет право вносить изменения и дополнения в законы, принятые нижней палатой, при этом требуется повторное голосование нижней палаты по этим изменениям. В законодательстве

Узбекистана также отсутствует право субъекта законодательной инициативы на отзыв внесенного закона из Сената.

Еще одним положительным опытом в деятельности Сената Казахстана является то, что в законодательстве этого государства уточнен порядок осуществления *предварительного конституционного контроля*. То есть по инициативе председателя Сената или депутатов Сената, составляющих не менее одной пятой части от общего числа депутатов парламента, вправе обратиться в Конституционный суд для рассмотрения вопроса о конституционности закона, принятого нижней палатой (до его подписания Президентом РК). В этом случае сроки принятия законов приостанавливаются.

В законодательстве о деятельности Сената Казахстана отдельно регулируется вопрос временного выполнения Сенатом функций парламента по принятию конституционных законов и законов в случаях, когда полномочия нижней палаты прекращаются досрочно. В частности, Сенат Казахстана в этот период имеет право рассмотреть закон и принять одно из следующих решений: 1) одобрить закон, принятый Меджлисом, в первом чтении; 2) одобрить закон, принятый Меджлисом; 3) одобрить принятый Меджлисом закон в редакции, представленной Сенатом или согласительной комиссией; 4) не одобрить закон, принятый Меджлисом; 5) одобрить проект закона в первом чтении; 6) принять закон; 7) принять закон с изменениями и дополнениями, внесенными Сенатом; 8) отклонить проект закона⁹.

Учитывая, что в Конституцию Узбекистана также внесена аналогичная норма, считаем целесообразным детально урегулировать этот вопрос в национальном законодательстве.

Хотя в *Таджикистане* Милли Меджлис является важным участником законотворческого процесса, он не участвует в рассмотрении проектов законов о бюджете и амнистии. В Таджикистане так же, как и в Казахстане, члены Милли Меджлиса имеют право законодательной инициативы.

В-шестых, формирование руководящих органов верхних палат решается в единоличном и коллегиальном порядке. В Казахстане и Узбекистане кандидатуры на должность председателя Сената представляются президентом, в Таджикистане этот вопрос решается самостоятельно членами палаты¹⁰.

⁹ См.: *Жанузакова Л. Т.* Конституционная реформа в Казахстане: некоторые вопросы совершенствования статуса и полномочий Президента и Парламента // Актуальные проблемы рос. права. 2018. № 5 (90). С. 186, 187.

¹⁰ См.: *Нечкин А. В.* Парламенты стран СНГ: структура, порядок формирования и досрочного прекращения полномочий // Сравнительное правоведение. 2017. № 4. С. 73.

Исходя из вышесказанного, можно сформулировать несколько выводов по совершенствованию деятельности Сената Олий Мажлиса.

Первое. Необходимо определить в законодательных актах порядок реализации института **законодательного предложения**, вновь внесенного в Конституцию, в том числе порядок оформления законодательного предложения, порядок рассмотрения и защиты законодательного предложения в Законодательной палате, разработки проекта закона на основе законодательного предложения.

Второе. Определение порядка **выполнения Сенатом полномочий Олий Мажлиса по принятию законов** (за исключением Конституции и конституционных законов) в период роспуска Законодательной палаты. В частности, необходимо определить порядок принятия и одобрения проекта закона Сенатом, в том числе рассмотрения проекта в нескольких чтениях, внесения в него изменений и дополнений.

Третье. В Конституцию введен новый институт — **институт консультаций с Сенатом**. Этот институт применяется при назначении кандидатуры на пост руководителя Службы государственной безопасности. Однако целесообразно регламентировать порядок проведения консультаций, внесения для этого письменного представления и его рассмотрения на заседании Сената или определить иной альтернативный вариант.

Четвертое. **Содействие** Сената представительным органам государственной власти на местах **в осуществлении их деятельности** определено в качестве нового конституционно-правового полномочия. Необходимо проработать механизмы реализации этого конституционного полномочия, урегулировать, каким образом Сенат будет содействовать (формы, механизмы, правовая природа принимаемых решений) осуществлению деятельности представительных органов государственной власти на местах.

Пятое. Исходя из опыта Казахстана, целесообразно ввести требование к кандидатам в члены Сената по наличию **не менее чем пятилетнего опыта работы**, поскольку для эффективной реализации конституционных полномочий, возложенных на Сенат, необходимо, чтобы его члены были опытными, имели большой жизненный и практический опыт.

Шестое. Исходя из опыта Казахстана и Таджикистана, а также с учетом сокращения количества сенаторов, в целях эффективной организации деятельности комитетов Сената следует **оптимизировать число комитетов** Сената. В то же время полагаем, что не следует сокращать количество членов Сената, работающих на постоянной основе. Для этого следует конкретно определить в Конституционном законе «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» норму о том, что количество членов Сената,

работающих на постоянной основе, определяется в количестве **не менее 25** сенаторов (действующей редакцией ст. 6 данного Конституционного закона установлено, что число сенаторов, работающих в Сенате на постоянной основе, определяется в количестве до одной четвертой от общего количества сенаторов).

Седьмое. Исходя из опыта Казахстана предлагается в законодательстве регламентировать **участие должностных лиц** в заседаниях Сената: на заседаниях рабочих групп в Сенате — руководители департаментов, главных управлений министерств и ведомств; на заседаниях комитетов Сената — заместители руководителей министерств и ведомств; на заседаниях Сената — первые заместители руководителя, а при решении кадровых вопросов, а также в особых случаях по приглашению председателя Сената — первый руководитель государственного органа.

Восьмое. Целесообразно усовершенствовать роль Сената **в процессе законотворчества**, в том числе определить полномочия по внесению редакционных изменений, не затрагивающих содержание закона, а также в случае отклонения закона представить Законодательной палате собственную редакцию по конкретным статьям закона, которые стали причиной отклонения закона Сената.

Девятое. Исходя из опыта Казахстана необходимо уточнить порядок осуществления **предварительного конституционного контроля**. В ст. 133 обновленной Конституции предусматривается, что Конституционный суд определяет соответствие Конституции РУз конституционных законов Республики Узбекистан, законов Республики Узбекистан о ратификации — до их подписания Президентом РУз. Однако остается открытым вопрос, будет ли Конституционный суд осуществлять это право на основании обращения в случае спора или сомнения относительно законов, или же он будет осуществлять предварительный конституционный контроль по всем таким законам.

По нашему мнению, данный вопрос должен рассматриваться на основании обращения заинтересованных сторон (Законодательной палаты, Сената, Президента РУз) при возникновении спора или сомнения в отношении законов. При этом данный вопрос должен быть определен в законодательстве. При этом, если во время рассмотрения закона Сенатом будет принято решение об обращении в Конституционный суд, следует определить приостановление 60-дневного срока рассмотрения закона Сенатом.

Целесообразно в законодательных актах определить порядок решения вопроса об обращении в Конституционный суд по данной категории законов, в том числе, кому принадлежит право инициирования, в каком порядке будет рассматриваться этот вопрос (полномочия Кенгаша или палаты).

* * *

В заключение отметим, что верхние палаты парламента имеют важное значение в обеспечении принципа сдержек и противовесов как в целом в системе государственной власти, так и внутри парламента. Кроме того, как палата регионального представительства верхние палаты выполняют важную задачу по обеспечению баланса региональных и общенациональных интересов.

Конституционные реформы 2023 года, по сути, ознаменовали собой начало нового этапа в истории национальной государственности. При этом процессы модернизации политической системы, реформирования государственного и общественного устройства не завершены. Реформы, направленные на усиление роли и места парламента в жизни и роли общества, дальнейшее укрепление основ парламентаризма, а также работа по дальнейшему уточнению и развитию конституционно-правовых институтов, введенных обновленной Конституцией, будут продолжены.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абайдильдинов Е.М.* Конституционная реформа и вопросы совершенствования парламентского мониторинга в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства РК. 2017. № 1 (46). С. 66.
2. *Жанузакова Л.Т.* Конституционная реформа в Казахстане: некоторые вопросы совершенствования статуса и полномочий Президента и Парламента // Актуальные проблемы рос. права. 2018. № 5 (90). С. 186, 187.
3. *Нечкин А.В.* Парламенты стран СНГ: структура, порядок формирования и досрочного прекращения полномочий // Сравнительное правоведение. 2017. № 4. С. 73.
4. *Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В.* Конституционная реформа в Республике Казахстан: тенденции и перспективы развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3. С. 143, 144.
5. *Чиркин В.Е.* Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. М., 2015.
6. *Мамажонова Д.* Конституциявий ислохотлар — халк манфаатининг асосий мезони // Oriental Renaissance: Innovative, educational, natural and social sciences. 2022. Vol. 2 (10). Б. 690.
7. *Норбобоев Б.Ж.* Конституциявий ислохотларнинг мазмун-мохияти // Oriental Renaissance: Innovative, educational, natural and social sciences. 2023. Vol. 3 (4). Б. 862, 863.
8. *Полвонов Ш.* Конституциявий ислохотлар: Сенат ваколатлари кенгайди // “Adolat” ijtimoiy-siyosiy gazetasi — <https://adolat24.uz/?p=24843>
9. *Саидов А.Х.* Янги Ўзбекистон ҳамда конституциявий ислохотлар // The Constitution of the Republic of Uzbekistan is the Glorification of Human Dignity, the Guarantee of Our Free and Prosperous Life: Republican Scientific and Practical Conference. Тошкент, 2022. Б. 6.

REFERENCES

1. *Abaydeldinov E.M.* Constitutional reform and issues of improving parliamentary monitoring in the Republic of Kazakhstan // Herald of the Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan. 2017. No. 1 (46). P. 66 (in Russ.).
2. *Zhanuzakova L.T.* Constitutional reform in Kazakhstan: some issues of improving the status and powers of the President and Parliament // Actual problems of Russ. law. 2018. No. 5 (90). Pp. 186, 187 (in Russ.).
3. *Nechkin A.V.* Parliaments of the CIS countries: structure, procedure for formation and early termination of powers // Comparative Jurisprudence. 2017. No. 4. P. 73 (in Russ.).
4. *Khabrieva T. Ya., Andrichenko L. V.* Constitutional reform in the Republic of Kazakhstan: trends and prospects of development // Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence. 2017. No. 3. Pp. 143, 144 (in Russ.).
5. *Chirkin V.E.* The Upper House of the modern Parliament: a comparative legal study. M., 2015 (in Russ.).
6. *Matmazhonova D.* Конституциявий ислохотлар — халк манфаатининг асосий мезони // Oriental Renaissance: Innovative, educational, natural and social sciences. 2022. Vol. 2 (10). Б. 690.
7. *Norboboev B. Zh.* Конституциявий ислохотларнинг мазмун-мохияти // Oriental Renaissance: Innovative, educational, natural and social sciences. 2023. Vol. 3 (4). Б. 862, 863.
8. *Polvonov Sh.* Конституциявий ислохотлар: Сенат ваколатлари кенгайди // “Adolat” ijtimoiy-siyosiy gazetasi — <https://adolat24.uz/?p=24843>
9. *Saidov A. Kh.* Янги Ўзбекистон ҳамда конституциявий ислохотлар // The Constitution of the Republic of Uzbekistan is the Glorification of Human Dignity, the Guarantee of Our Free and Prosperous Life: Republican Scientific and Practical Conference. Тошкент, 2022. Б. 6.

Сведения об авторе

САФАРОВ Джахонгир Исмоилович — доктор юридических наук, доцент, сотрудник Администрации Президента Республики Узбекистан

Authors' information

SAFAROV Jahongir I. — Doctor of Law, Associate Professor, Employee of the Presidential Administration of the Republic of Uzbekistan